

# La insuficiencia de las formas de participación autonómica en los asuntos europeos

(The insufficiency of the forms of participation of autonomic regions in European matters)

Bustos Gisbert, Rafael  
Univ. de Salamanca  
Fac. de Derecho  
Campus Miguel de Unamuno  
37007 Salamanca

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 181-195]

---

*En este estudio se pretende describir someramente el sistema de participación autonómica en asuntos europeos, especialmente, la evolución de tales fórmulas participativas hasta llegar al Acuerdo de Participación Interna de las CC. AA. en asuntos europeos. Se apuntan, por último, los problemas planteados por este sistema y las propuestas para su reforma. En concreto, la necesidad de una participación directa y la conveniencia de involucrar a los Parlamentos en el proceso de decisión interno de los asuntos europeos.*

**Palabras Clave:** Comunidades Autónomas. Unión Europea. Participación interna. Control actividad europea.

*Lan honetan, Europako arazoan inguruko parte hartze autonomikoaren sistema deskribatu nahi izan dugu, gaingiroki bada ere; bereziki, partaidetza formula horien bilakaera Autonomia Erkidegoen Barne Partaidetza Europako arazoetan. Azkenik, sistema horrek planteatzeko dituen arazoak seinatzeko dira, bai eta beraren erreformarako proposamenak ere. Zehazki, parte hartze zuzenaren premia eta Europako arazoei dagokien barne erabakitze prozesuan Parlamentuak tartekatze egokitasuna.*

**Giltz-Hitzak:** Autonomia Erkidegoak. Europako Batasuna. Barne partaidetza. Europako jardueraren kontrola.

*Dans cette étude, on essaie de décrire sommairement le système de participation autonome dans les affaires européennes, en particulier l'évolution de ces formules participatives pour arriver à l'Accord de Participation Interne des Communautés Autonomes en affaires européennes. On note pour terminer les problèmes posés par ce système et les propositions pour leur réforme, plus précisément, la nécessité d'une participation directe et l'intérêt d'impliquer les Parlements dans le processus de décision interne des affaires européennes.*

**Mots Clés:** Commuanutés Autonomes. Union Européenne. Participation interne. Contrôle activité européenne.

## 1. INTRODUCCIÓN: UN LARGO CAMINO RECORRIDO

Al enjuiciar desde un punto de vista académico las soluciones de conflictos políticos muy acentuados, resulta bastante habitual ser muy crítico con las fórmulas adoptadas, aunque éstas sean consensuadas. En efecto, desde el punto de vista de la técnica jurídica, tales acuerdos no suelen satisfacer a los estudiosos. Como veremos, ello ocurre también en el tema objeto de las presentes reflexiones. Sin embargo, de ese análisis crítico no debe derivarse una impresión negativa. Las fórmulas participativas hoy vigentes en nuestro país son criticables. Pero, son el resultado de una lenta y difícil evolución. Son, ante todo, muestra de una firme voluntad de resolver los problemas planteados desde posiciones conciliadoras y de lealtad mutua entre el Estado y las CC. AA. Sólo por ello, por la madurez que supone al funcionamiento del Estado autonómico, pueden y deben ser aplaudidas.

Pero, lejos de refugiarnos en la autocomplacencia, debemos tratar de explicar y prever cuáles son los problemas que tales fórmulas plantean, cómo solucionarlos y, en su caso, proponer soluciones alternativas. Por tanto, no querría que de esta exposición se dedujera una crítica destructiva a las formas de participación autonómica, sino, más bien, una crítica constructiva que pretende contribuir a una mejora en la intervención de las entidades territoriales en los asuntos europeos.

Para entender los problemas suscitados, necesitamos conocer cuáles son las aspiraciones de participación planteadas por las CC. AA., cuáles son las fórmulas posibles para articular tal intervención y cuáles son las adoptadas en nuestro país. Este será, precisamente, el esquema de la presente intervención. Terminaremos con una valoración crítica. No examinaremos cómo ha funcionado en la práctica ni el modelo de participación interna adoptado, ni las formas directas de participación, porque tal materia será objeto de estudio en la ponencia del Dr. Roig.

La participación de las entidades territoriales dotadas de autonomía política en la acción comunitaria del Estado ha sido una de las preocupaciones fundamentales de las CC. AA. aún antes de la entrada en las Comunidades Europeas. Las razones de esta aspiración son de todos conocidas y muy evidentes. Efectivamente, la entrada en la, hoy, Unión Europea supone la traslación de la capacidad de decisión pública sobre multitud de materias a instancias supranacionales. Por tanto, afectará tanto a las materias de competencia central como a las autonómicas (así como a las locales). Ahora bien, el poder central, en virtud de sus competencias en materia de política exterior, mantendrá una cierta capacidad de influencia, pues intervendrá directamente en el proceso decisorio comunitario. De esta forma sus propias competencias habrán mutado, desde una capacidad absoluta de decisión a una capacidad de participar en tales decisiones. Esta mutación no puede producirse de igual forma en las CC. AA. puesto que éstas no pueden intervenir directamente en las decisiones comunitarias en la misma forma que los poderes centrales. De este modo, el proceso de integración europeo puede convertirse en un factor de centralización en todos los Estados con

distribución vertical de poderes porque el poder central va a recuperar capacidad de decisión (en virtud de su participación en el proceso de decisión europeo) sobre materias de competencia autonómica. Era, pues, necesario que las competencias autonómicas también mutaran en un derecho de participación en las decisiones europeas que les afectaran. Esta lenta mutación se ha producido a lo largo de 14 años dando importantes, aunque insuficientes, frutos. Por ello a continuación haremos un breve repaso a las fórmulas de participación adoptadas, para, después, detenernos en la, a nuestro juicio, más importante.

## **2. LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN: LA PARTICIPACIÓN DIRECTA**

Las formas de participación autonómica en los asuntos europeos son encuadrables en dos grandes grupos. La participación directa ante las instancias europeas y la desarrollada en el ámbito interno, es decir en la fijación de la posición negociadora del Estado ante las instancias europeas.

Como es sabido el proceso de integración europea toma como base esencial de integración a los Estados miembros y al propio pueblo europeo. No toma, por tanto, como punto de referencia otras instancias internas de decisión. Este es, como es obvio, un obstáculo insalvable, hasta el momento, para las aspiraciones de participación directa de las entidades regionales. Pese a todo, la última evolución de la Unión permite adivinar una mayor sensibilización hacia estas aspiraciones regionales.

La participación directa de las CC. AA. ante las instancias europeas puede adoptar dos fórmulas diferentes: una institucionalizada y otra informal.

### **2.1. La participación institucionalizada**

Nos referimos aquí a la posibilidad de establecer relaciones directas entre las CC. AA. y las instancias europeas en el marco de la propia organización institucional europea. Cabe diferenciar dos tipos diferentes de supuestos: la participación en el seno de las delegaciones estatales y la participación sin tal suerte de *tutela* estatal.

#### *a. La participación en las delegaciones estatales.*

En el primer grupo de fórmulas se encontraría la participación en el seno de la representación permanente ante la Unión (REPER). Esta presencia institucionalizada de las CC. AA. ha sido una aspiración constante que no ha sido aún plenamente asumida por las instancias centrales. Sin embargo, sí se han dado algunos pasos positivos.

Por una parte mediante RD 2105/1996, de 20 de septiembre, se creó la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos en el seno de la REPER

encargado de las relaciones con las CC. AA. para todos los asuntos de su interés o competencia. Se trata, sin embargo de una persona incardinada en la representación estatal y nombrada por las instancias centrales y no de un observador de las CC. AA. Es decir, no se trata de un delegado autonómico en la representación estatal.

Por otra parte, a partir de un acuerdo en diciembre de 1997, las CC. AA. han tenido una presencia directa en el seno de la representación estatal en 55 comités de la Comisión europea. Se trata de una presencia directa, pero en el seno de la propia delegación estatal.

No se ha conseguido, sin embargo, un presencia directa de delegados autonómicos ni en los comités del Consejo Europeo, ni sobre todo en el propio Consejo de Ministros de la UE, pese a los constantes peticiones de las CC. AA. e incluso peticiones en forma de proposiciones no de ley del Congreso de los Diputados en este sentido.

Dado este esquema participativo puede afirmarse que las CC. AA. pueden desarrollar ante la UE fundamentalmente una labor de información y, en ocasiones, una tarea de asesoramiento técnico en el seno de la Comisión. Pero, resultaría inadecuado pretender deducir de esta participación tan limitada alguna capacidad de influencia en las decisiones europeas.

#### *b. La participación en órganos europeos: el Comité de las Regiones.*

Respecto a la participación autonómica directa en el entramado institucional de la Unión sólo puede apreciarse su intervención en el Comité de las Regiones creado mediante el TUE. No es el momento de avanzar en el examen de este Comité que ha sido objeto de estudio en otras ponencias en este curso. Por ello, baste apuntar que su creación ha constituido un reconocimiento importante de la pluralidad interna de los Estados miembros de la Unión, pero ni por sus competencias, ni por su composición puede convertirse, al menos hasta que su regulación no sea modificada, en una instancia de decisión importante en el seno de la Unión Europea. Así, de nuevo, podemos aplaudir su creación, incluso su funcionamiento, pero no podemos ser excesivamente optimistas respecto a su capacidad real de incidencia en las decisiones europeas. Será un buen foro de debate, será un comité consultivo relevante, pero sus informes, como se sabe, no vincularán a los órganos de decisión comunitario por lo que la participación directa de las CC. AA. seguirá sin convertirse en una verdadera capacidad de influencia en las decisiones europeas.

Junto a esta intervención de las CC. AA., ha constituido objeto de constante reivindicación autonómica el reconocimiento del papel de las entidades territoriales en los procedimientos que se desarrollan ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En concreto se ha discutido la ausencia de reconocimiento de una legitimación procesal universal a las CC. AA. (pues han de probar la presencia de un interés legítimo), ni su participación como parte en los procesos por incumplimiento del Derecho comunitario.

rio como consecuencia de infracción autonómicas. Sobre el primero de los problemas volveremos más adelante, pues, la resolución del Comité de las Regiones de junio de 1999 propone alguna solución interesante. Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas debe reseñarse su solución en la práctica como consecuencia del Convenio suscrito por las CC. AA. y el Estado para articular tal participación. Sin embargo, esta es una fórmula de participación interna que será objeto de examen en el siguiente apartado.

## **2.2. La participación informal: las oficinas autonómicas en Bruselas**

La segunda de las formas de intervención directa de las CC. AA. ante la Unión Europea consiste en su actuación como grupo de presión en la Unión al igual que el resto de lobbies operantes en Bruselas. El sistema seguido por las CC. AA. para estas actividades (que permiten además recabar información directamente de las instituciones europeas sin la mediación del Estado) ha sido la creación de oficinas de la Comunidad Autónoma en Bruselas.

Durante bastante tiempo estas oficinas (que seguían el modelo de las oficinas de los Länder alemanes y de las Regiones italianas creadas con anterioridad) fueron criticadas y contestadas por las instancias centrales. Éstas consideraban tales oficinas como una invasión de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. El punto culminante de esta tensión fue la impugnación ante el TC de la creación de la Oficina Vasca en Bruselas.

Este recurso fue finalmente resuelto por la STC 165/1994, pero ya antes de la sentencia se había puesto de manifiesto la incapacidad del poder central para impedir la proliferación de estas oficinas. En efecto, la impugnación de la creación de la oficina vasca no disuadió a las CC. AA. de crear oficinas en Bruselas a través de instrumentos jurídicos de lo más variopinto. Así, el País Vasco creó una Sociedad Anónima (INTERBASK S.A) cuyo único accionista era el Gobierno Vasco, Cataluña utilizó la figura del patronato (El patronat català pro europa), otras CC. AA. crearon empresas de promoción de turismo (caso de Canarias) e incluso algunas llegaron a acuerdos con abogados de Bruselas para que representaran permanentemente sus intereses (este fue el caso de Castilla y León). En definitiva resultaba de todo punto imposible que el poder central impidiera que las CC. AA. adoptaran fórmulas jurídicas flexibles para conseguir una presencia informal en Bruselas.

La STC 165/1994, no sólo sirvió para reconocer la legitimidad de la creación de estas oficinas, sino que tuvo un doble efecto beneficioso: evitar la opacidad del funcionamiento de estas oficinas y normalizar las relaciones entre las CC. AA. y el poder central en este tema.

En efecto, uno de los problemas de las fórmulas atípicas de creación de oficinas era la opacidad con la que éstas funcionaban pues adoptaban for-

mas jurídico-privadas. El control por tanto sobre su funcionamiento resultaba muy poco efectivo en el marco de las relaciones interorgánicas de las propias CC. AA. Pero, sobre todo, a partir de la Sentencia se ha conseguido superar, aunque sea mínimamente, la enorme desconfianza del poder central hacia las mismas y se ha comenzado a crear, creemos, un cierto clima de cooperación entre las oficinas autonómicas y la representación española ante la Unión como lo muestran las funciones informadoras y coordinadoras del Consejero para Asuntos Europeos de la REPER que ha de estar en contacto no sólo con las propias CC. AA., sino también con sus oficinas en Bruselas y un acuerdo en 1997 con el Estado sobre la situación socio-sanitaria del personal al servicio de las oficinas autonómicas en Bruselas.

### **3. EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN INTERNA EN LAS DECISIONES EUROPEAS DEL ESTADO**

Como se ha podido comprobar, la presencia directa de las CC. AA. se encuentra, todavía, muy poco desarrollada (aunque la situación sea infinitamente mejor que la existente en el momento de ingresar en las Comunidades Europeas) y, sobre todo, no parece permitir una verdadera capacidad de influencia en las decisiones europeas. Ello es, en parte, consecuencia de las dificultades intrínsecas del proceso de decisión comunitario en el que la incardinación de las instancias regionales aparece poco menos que imposible si se quiere mantener un mínimo de funcionalidad de las instituciones europeas. Por este motivo, y sin desconocer que aún se puede avanzar más en las fórmulas de participación directa, la forma más útil, a nuestro juicio y hasta el momento, de articulación de la participación autonómica en los asuntos europeos es la intervención en el proceso de formación de la voluntad estatal.

Debemos recordar a este respecto que dicho proceso es exclusivamente interno por lo que los Estados miembros de la Unión pueden adoptar cualesquiera fórmulas sin verse limitados por las normas comunitarias. Por otra parte, este sistema ha sido el seguido en otros países descentralizados con un cierto grado de éxito. Por ello, es también en España el más relevante.

Para entender el sistema finalmente instaurado en España, es pertinente mostrar la lenta pero continua evolución producida en esta materia.

#### **3.1. Los primeros pasos: las reuniones informales durante la negociación del ingreso de España en las Comunidades Europeas. Los proyectos de Convenios**

Durante la negociación del ingreso de España en las Comunidades Europeas no existían ni los procedimientos, ni las instancias necesarias para la participación autonómica en dicha negociación. No es ocioso recordar al respecto que durante la negociación del ingreso español en la instancia comunitaria el proceso autonómico no había aún terminado y, sobre todo, se

desarrollaba en un terreno poco claro en el campo de la descentralización, basado sobre todo en las relaciones de conflicto más que en las de colaboración. De este modo, resultaba imposible la articulación de un sistema formal de participación. Sin embargo, ello no significó que las CC. AA. fueran totalmente ajenas al proceso.

En efecto, como ha destacado la profesora Mangas, durante el proceso de negociación para el ingreso en las Comunidades europeas se produjeron más de 250 reuniones entre el Estado y las CC. AA. en las que aquél informaba de las negociaciones y éstas realizaban, libremente, las sugerencias que les parecían oportunas. Se trataba de reuniones informales, sin vocación de permanencia y sin ningún tipo de regulación expresa. Pese a ello, presentaban aspectos positivos como la integración de las entidades territoriales en una decisión de gran trascendencia para su futuro y el reconocimiento implícito de la importancia de la intervención autonómica en los asuntos europeos.

Como consecuencia de tal importancia, en los años siguientes se realizaron diversas propuestas para negociar un Convenio que articulara la participación autonómica en las decisiones comunitarias del Estado. Así, se formularon hasta tres propuestas de Convenio (dos debidas a los órganos centrales y una a las CC. AA.) entre 1985 y 1987 que no fueron aprobados por las partes implicadas.

El fracaso de estos intentos convencionales de articulación de la participación autonómica condujo al uso de instrumentos mucho más informales. Desde 1988 comenzó a funcionar la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

### **3.2. La creación de la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos: funcionamiento, acuerdos alcanzados**

La filosofía inspiradora de esta nueva fase en la participación autonómica en asuntos europeos podría resumirse en el aprovechamiento de las formas de cooperación existentes en nuestro ordenamiento autonómico (básicamente los convenios de cooperación y las sedes multilaterales de cooperación vertical: las Conferencias Sectoriales) y su funcionamiento informal.

Para ello se creó la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas como sede informal de encuentro e intercambio de información y opiniones entre el poder central y las CC. AA. Se trataba, por tanto, de una forma de cooperación multilateral y vertical en la que participaban representantes de ambas instancias, aunque su funcionamiento no fuera formalizado en texto alguno. Durante el período 1989-1992 la Conferencia Sectorial se reunió con cierta habitualidad, adoptó una forma de funcionamiento bastante ágil (con la creación de una Comisión de coordinadores que preparaba los trabajos de la Conferencia) que resultó

especialmente útil en un triple sentido: permitió la información a las CC. AA. de la marcha de las diferentes negociaciones comunitarias, hizo posible llegar a acuerdos sectoriales y generó también una posición común para la elaboración de la propuesta española respecto a la creación del Comité de las Regiones.

En especial es de destacar la aprobación de dos convenios de cooperación: el relativo a la adecuada información en materia de ayudas públicas y la cooperación en el caso de procedimientos precontenciosos y ante el TJ de las Comunidades Europeas aprobados en Noviembre de 1990 (publicados en el BOE de 8 de septiembre de 1992) que adoptan técnicas cooperativas en dos aspectos especialmente relevantes para las CC. AA.

Sin embargo, la dinámica de la Conferencia cambió sustancialmente a partir de 1992. Con motivo de los pactos autonómicos de febrero del citado año entre los dos partidos nacionales se dio un nuevo impulso a la conferencia sobre asuntos comunitarios al establecer como prioridad la institucionalización de la Conferencia Sectorial y al estudio de fórmulas de participación generales de las CC. AA. en los asuntos europeos.

### **3.3. La institucionalización de la Conferencia**

Esta es la primera tarea afrontada por la propia Conferencia Sectorial que se plasmó en su Acuerdo de Institucionalización de 29 de octubre de 1992 (BOE 8 de octubre de 1993), modificado parcialmente por el acuerdo de 14 de junio de 1994 (BOE de 27 de octubre de 1994) y finalmente, elevado a la categoría de ley formal mediante la ley 2/1997. Dicha ley debe completarse con el Reglamento de funcionamiento interno aprobado por la propia conferencia el 5 de junio de 1997 (BOE de 8 de agosto de 1997).

No es este el momento oportuno de hacer un examen detallado ni de las funciones, ni del régimen de funcionamiento de la Conferencia. Ello será, probablemente, objeto de la exposición del Dr. Roig, por lo que baste aquí apuntar tan sólo algunos elementos sobresalientes del conjunto de la regulación de la Conferencia. En primer término, debe destacarse un detalle anecdótico que, sin embargo, resulta especialmente ilustrativo. El detalle consiste en la desaparición del término *sectorial* de la denominación de la Conferencia. A partir de su institucionalización ya se denomina la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Ello muestra gráficamente lo que se deduce de su regulación. La Conferencia ha dejado de ser sectorial para convertirse en una suerte de conferencia horizontal en la medida en que, al igual que el propio derecho comunitario, podrá afectar a multitud de materias o sectores simultáneamente.

De este modo ya no podemos hablar de una más de entre las Conferencias sectoriales, sino de una conferencia con ciertos caracteres de preeminencia frente al resto en el ámbito temático afectado: el derecho comunitario.



Esta preeminencia se manifiesta por ejemplo en sus labores de coordinación del resto de conferencias sectoriales, sus potestades de seguimiento y vigilancia de la aplicación de los convenios de participación autonómica en las diversas conferencias, la ampliación de su ámbito temático respecto a otras cuestiones (v.gr. al tratamiento de las actividades exteriores de las CC. AA., por cierto, incluido en el acuerdo de 1994 y no recogido, curiosamente, en la ley 2/1997) o, como veremos, su carácter subsidiario en la articulación de la participación autonómica.

En fin, la Conferencia, que comenzó siendo una sede de encuentro informal entre las CC. AA. y el poder central como forma pragmática de llegar acuerdos, se ha convertido en sede general de coordinación y de impulso de la participación autonómica. Ello se ha visto de forma especialmente clara a partir de la suscripción del acuerdo sobre participación interna de las CC. AA. en los asuntos comunitarios.

### **3.4. El Acuerdo sobre participación interna: Descripción del acuerdo: las fórmulas de participación**

El 30 de noviembre de 1994, la Conferencia llegó, tras casi dos años de negociaciones, a un acuerdo unánime (con la excepción del País Vasco que se incorporaría con posterioridad al mismo a fines de 1995, una vez constituida la comisión bilateral para asuntos europeos) para crear un procedimiento marco de participación de los entes regionales en los asuntos comunitarios a través de las diferentes conferencias sectoriales. Dicho Acuerdo-Marco fue elevado a la categoría de ley formal mediante la Ley 2/1997 en la que, con pequeñas modificaciones, se reproducía el texto del convenio suscrito.

El Acuerdo de participación interno (API) diseña un sistema que continúa la línea de participación apuntada con anterioridad. Aprovecha, por tanto, la red de cooperación existente entre las CC. AA. y el poder central fundamentalmente mediante las Conferencias Sectoriales, pero sin desprestigiar ni eliminar los otros posibles instrumentos de cooperación (convenios y comisiones bilaterales). Se trata, por tanto, de canalizar la participación autonómica en el seno de las diferentes conferencias sectoriales. Así, las negociaciones entre las CC. AA. y el poder central se desarrollarán en la sede de cooperación vertical competente en razón de la materia afectada por la normativa comunitaria. En el caso de tratarse aspectos generales de la integración europea o de que no exista una conferencia sectorial *ad hoc*, el asunto se tratará en la Conferencia para Asuntos comunitarios. Junto a esta forma de cooperación multilateral, se podrán discutir asuntos europeos que afecten a una sola Comunidad Autónoma en comisiones bilaterales, sean éstas las ya existentes, sean de creación específica para la discusión de asuntos comunitarios (caso de la Comisión bilateral existente entre el Estado y Euskadi).

El API es, básicamente, un Acuerdo-Marco que debe ser desarrollado por las diferentes conferencias sectoriales según las particularidades que plan-

tee la participación autonómica en cada materia. Corresponde a la Conferencia para Asuntos Comunitarios el impulso, seguimiento y coordinación de tales desarrollos y de la aplicación del API en las diferentes conferencias sectoriales.

El procedimiento marco se articula a partir de la distinta naturaleza de las competencias afectadas por los proyectos comunitarios.

El esquema sería el siguiente:

1. Si la normativa comunitaria que se está negociando afecta a las competencias exclusivas reservadas al Estado. Este **deberá informar** a las CC. AA., en el seno de cada conferencia sectorial, cuando éstas aleguen interés en las medidas.

2. Si los aspectos esenciales de un proyecto comunitario afectan a las competencias exclusivas de las CC. AA. se sigue el siguiente procedimiento:

- Las CC. AA. tratan de adoptar, en tiempo oportuno, una posición común. Esta posición común plantea algunos problemas porque no se determina como se consigue. El API dice tan solo que es el resultado alcanzado tras agregar y concertar las respectivas posturas de las CC. AA.. Se supone que debe tratarse de una cooperación horizontal entre todas las CC. AA. (o entre las afectadas en sus competencias exclusivas) sin, por tanto, intervención de los poderes centrales.
- Adoptada la posición común, ésta será **tenida en cuenta de forma determinante** por el Estado en el momento de establecer la posición negociadora inicial del Reino de España ante los órganos europeos.
- Cuando no se alcanzara una posición común por parte de las CC. AA., la Administración del Estado, **tomará conocimiento** de los argumentos expresados por las CC. AA.

3. Si los proyectos comunitarios inciden en competencias compartidas o concurrentes, se debe buscar un doble acuerdo según el siguiente esquema:

- Una posición común de las CC. AA. idéntica a la del supuesto anterior.
- Un acuerdo entre la posición común autonómica y la de la administración del Estado.
- Caso de llegarse a un acuerdo entre las posiciones regionales y las centrales, tal acuerdo se **tendrá en cuenta de forma determinante** para fijar la posición negociadora del Estado.

Obviamente el procedimiento habitual de funcionamiento será el tercero, puesto que lo normal en nuestro ordenamiento jurídico es la afectación de competencias compartidas por el Estado y las CC. AA.

Resulta evidente que lo pretendido por estos acuerdos es integrar a las CC. AA. en la fijación de la posición negociadora del Estado ante las instancias europeas. Sin embargo, es de todos conocido que el proceso de decisión comunitario requiere la constante negociación por lo que la posición adoptada en el seno de las Conferencias Sectoriales debe variar para que sea posible el acuerdo en las sedes europeas. En tales casos, en que se requiere una modificación de la posición inicial, el poder central deberá informar, cuando los plazos lo permitan, a la conferencia sectorial competente para que las CC. AA. puedan adoptar una posición común entre sí o, en su caso, alcancen un acuerdo con el Estado para seguir negociando. Si no fuera posible, por la perentoriedad de los plazos, el poder central deberá explicar alas CC. AA. en la conferencia sectorial competente, los motivos de su cambio de posición.

Este sería, a grandes rasgos, el procedimiento de participación autonómico en los asuntos europeos. Como se ha podido observar, no es más que la aplicación de las fórmulas de cooperación vigentes en nuestro país al campo de las relaciones con las instancias europeas. Quizás la novedad más destacable, en el campo de la cooperación, es el papel *estelar* reservado a la Conferencia para Asuntos Comunitarios que asume una triple posición: sede residual de canalización de la participación autonómica (cuando no existe una Conferencia sectorial competente en razón de la materia); centro de discusión de las grandes cuestiones relacionadas con la intervención de España en la Unión Europea y, por último, centro de impulso, coordinación y control de la participación autonómica en las diferentes conferencias sectoriales.

Hasta aquí la exposición ordenada de las formas de participación autonómica en los asuntos europeos. Hemos pretendido ser lo más descriptivo posible, sin entrar ni en valoraciones, ni en juicios acerca de los diferentes problemas de funcionamiento planteables que han sido y serán objeto de otras intervenciones. Sin embargo, esta exposición quedaría incompleta si no realizáramos algunas reflexiones generales sobre el conjunto del sistema de participación y sobre sus posibles mejoras.

#### **4. VALORACIÓN CRÍTICA**

La participación autonómica en los asuntos comunitarios ha recorrido un largo camino. Desde las primeras posiciones estatales, en las que incluso se quería evitar que las CC. AA. ejecutaran el Derecho comunitario, hasta la articulación de un procedimiento en el que la posición estatal puede aparecer vinculada por las opiniones autonómicas hay un salto cualitativo de indudable importancia. Pese a todo, el sistema presenta aún lagunas y problemas de difícil solución. Tales lagunas y problemas se plantean en los dos campos en los que se produce la participación autonómica, directamente en la UE e internamente en la fijación de la posición negociadora estatal.

#### **4.1. Problemas no resueltos en la participación directa**

Resulta indiscutible, por evidente, que la participación directa en la UE de las instancias regionales aparece muy dificultada por la estructura del proceso de decisión comunitario. En ese marco resulta imposible integrar a nivel europeo a las regiones.

Por una parte, el procedimiento decisorio ya presenta dificultades y una gran lentitud por lo que se haría prácticamente imposible al aumentar el número de sujetos intervinientes en la negociación.

Por otra parte, la estructura interna de los Estados miembros es tremendamente variada por lo que resulta imposible equiparar entre sí las entidades locales en los Estados centralizados (casos de Holanda, Luxemburgo, Francia, Suecia, Finlandia, Irlanda y Grecia), las regiones en los Estados parcialmente descentralizados (casos de Portugal, Dinamarca y Reino Unido), y los Estados descentralizados (Alemania, Austria, Bélgica, Italia, España). Aún entre los propios Estados descentralizados total o parcialmente tampoco sería posible establecer equiparaciones porque los niveles de autogobierno son tremendamente distintos: ¿cómo equiparar las competencias de la región de Madeira con las de Euskadi?, ¿tienen los mismos problemas y aspiraciones una Región italiana, sin competencias legislativas exclusivas, y un Land alemán o austríaco?, ¿podemos situar al mismo nivel a una comunidad cultural belga con cualquiera de las regiones del Reino Unido cuya autonomía puede suspenderse por una simple mayoría del Parlamento de Londres?, etc.

Por estos motivos el margen de maniobra en la estructura institucional de la UE es muy reducido. Sin embargo, dos líneas de actuación parecen posibles y deseables en el futuro.

En primer lugar, debe destacarse la vitalidad que ha mostrado el Comité de las Regiones como foro de participación de los entes descentralizados en las decisiones europeas. Evidentemente, se trata de un órgano con competencias muy limitadas y con una composición demasiado heterogénea lo que limita su capacidad de influencia. Sin embargo, entre las propuestas planteadas por el Comité ante la próxima CIG debe destacarse la relativa al reconocimiento del derecho formal de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a las regiones con competencias legislativas. En efecto, del propio texto de la Resolución objeto de debate en estas jornadas (Resolución de 3 de junio de 1999 del Comité de las Regiones) se deduce un aspecto esencial para garantizar la sustantividad propia de las entidades territoriales de los Estados miembros: la defensa del principio de subsidiariedad. No deseo entrar ahora en el contenido y alcance de este principio. Lo que sí deseo destacar es que este principio puede constituir una fórmula eficaz de protección de las competencias de las entidades territoriales de los Estados descentralizados. Ahora bien, la formulación misma del principio no asegura en sí misma la protección de las competencias regionales. Es necesario articular sistemas aseguradores de su respeto. Un primer sistema, habitual en los Estados federales, es la participación en toda decisión al

respecto de los Estados miembros. Pero, como se ha visto, tal cosa no es posible respecto a las entidades regionales que no intervienen directamente en las decisiones europeas. Un segundo sistema es asegurar su cumplimiento mediante las oportunas instancias jurisdiccionales (en este caso el Tribunal de Justicia), pero para asegurar la intervención de estas instancias es totalmente necesario que los entes territoriales, que pueden verse afectados por las decisiones europeas, tengan capacidad procesal para impugnar las medidas que consideren contrarias a sus intereses o competencias o, simplemente, lesivas del principio de subsidiariedad. Si no existe participación directa (y tal cosa parece hoy imposible) y si no existe legitimación procesal para impugnar decisiones comunitarias irrespetuosas con el principio de subsidiariedad de poco o nada vale este principio para asegurar las competencias regionales (aunque, sí será útil para los Estados).

En segundo término, sería conveniente una mayor apertura de las instancias centrales a la hora de permitir la intervención directa de las entidades territoriales en el Consejo Europeo y en sus comités. En efecto, no parece lógico que se permita a las CC. AA. fijar de *forma determinante* la posición estatal en asuntos de competencia exclusiva autonómica (según el API y la Ley 2/1997) y no prever que sean las propias CC. AA. (obviamente a través de un representante y en el seno de la delegación estatal) las que la defiendan en la negociación comunitaria. Ello no iría en detrimento de la dirección estatal de la política europea (estarían sometidos al jefe de la delegación) y garantizaría un escrupuloso respeto a nivel europeo de los acuerdos internos entre el Estado y las CC. AA. No se trata de establecer una rigidez absoluta en la negociación comunitaria, cosa inadecuada e incluso contraria al principio de lealtad comunitario, sino de trasladar al seno de la delegación estatal el mismo espíritu negociador y cooperativo ya vigente en el ámbito interno.

#### **4.2. Aspectos no resueltos de la participación interna**

Respecto a las fórmulas de participación interna debemos destacar al menos tres aspectos. Por una parte, las dificultades de funcionamiento planteadas por el sistema de participación diseñado en el API. Como tal aspecto va a ser objeto de la intervención del Dr. Roig, baste aquí apuntarlo.

En segundo término, el acuerdo plantea problemas en dos aspectos que podríamos llamar dogmáticos o conceptuales. La progresiva desparlamentarización de las decisiones europeas y las dificultades para canalizar la participación autonómica en las grandes decisiones europeas.

Respecto a la *desparlamentarización* de la política europea, nos parece un asunto especialmente preocupante. En efecto, la pregunta que se deduce del sistema de participación diseñado es inmediata: ¿y los Parlamentos?. Las sedes de cooperación, como es evidente, son sedes de encuentro intergubernamentales, es decir entre los representantes de los ejecutivos central y autonómicos. Además en estas sedes puede llegar a vincularse la posición inicial de los negociadores españoles ante la UE. Pero, ¿han intervenido en

algún momento los Parlamentos?. La respuesta ha de ser negativa. Más aún. Si nos acercamos a la práctica y a las normas reguladoras del Parlamento español, veremos que la intervención de las Cámaras legislativas nacionales no alcanza, ni mucho menos, la capacidad de vinculación de las posiciones estatales que tienen las conferencias sectoriales. Así, por ejemplo, en el sistema de intervención parlamentaria diseñado en la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, se observa una participación parlamentaria meramente informativa sin posibilidad de condicionar o exigir una determinada posición negociadora de los poderes centrales. Lo que sí puede hacer una Conferencia Sectorial, no lo puede hacer el Parlamento nacional respecto a sus competencias.

Parecidas consideraciones pueden hacerse respecto a los parlamentos autonómicos. En las Conferencias Sectoriales intervienen, normalmente, los consejeros de los ejecutivos autonómicos. Pero, tampoco existe un previo debate en los parlamentos autonómicos y sólo muy circunstancialmente el consejero acude a la sede legislativa a dar explicaciones de su actuación en el seno de la Conferencia Sectorial.

Por último, los cambios de posición durante la negociación europea se informan en el seno de la Conferencia Sectorial, esto es una sede ejecutiva sin transparencia ni publicidad, con lo que las negociaciones internas para establecer tanto la posición inicial como los sucesivos cambios de postura se desarrollan en un ámbito de total y absoluta opacidad sin rendir cuentas ni ante los representantes populares, ni ante la opinión pública.

La situación no puede considerarse satisfactoria desde un punto de vista democrático. Además, parece que el funcionamiento está produciendo un desplazamiento en la distribución horizontal de poderes reforzando la posición de los ejecutivos (tanto estatal como autonómico) que no parece deseable, especialmente, en un campo, como es el de la integración europea, a menudo acusado de falta de democracia. Resulta curioso, que sea habitual acusar de falta de democracia a la UE cuando la fase interna de la formación de la voluntad estatal tampoco puede calificarse, ni por el procedimiento ni por la sede, de democrática.

El segundo de los aspectos criticables del modelo de participación diseñado y que parece haberse mostrado con claridad con motivo de la CIG es el relativo a la fijación de las grandes líneas políticas respecto al futuro y contenido de la integración europea. Como es sabido, la determinación de la política exterior del Estado, incluyendo la comunitaria, corresponde a los poderes centrales. Ello significa que son los poderes centrales los que la fijan libremente por lo que los instrumentos de participación autonómicos se limitan al derecho a ser informados y, lógicamente, a hacer las consideraciones que consideren oportunas que no vincularán en forma alguna a los poderes centrales. Como, además, esta información y opinión se desarrolla en una sede intergubernamental, ni la información ni las opiniones autonómicas trascenderán, normalmente, a la opinión pública. Ello significará que el poder central actúa de forma totalmente libre en este tema.

Podría argumentarse que tal actuación no es más que una manifestación del carácter exclusivo de la competencia sobre dirección de la política exterior en manos del Estado. Sin embargo, cabe plantearse si efectivamente las CC. AA., que carecen obviamente de competencias para condicionar tal política exterior, deben ser ajenas totalmente a decisiones que van a afectar gravemente sus propias competencias. O, dicho en otros términos, parece que el interés del Estado en las relaciones europeas no puede establecerse sin tener en cuenta el interés de sus entes territoriales. En fin, lo que se está planteando es que las sedes de cooperación intergubernamental, y la conferencia para asuntos europeos, pueden ser útiles cuando se produce una concurrencia competencial, pero no cuando se plantea el ejercicio de la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales. El problema de fondo es, como a nadie se le escapa, que las CC. AA. carecen de instrumentos que permitan su participación en las decisiones estatales para la determinación del interés del conjunto de la nación. Este es un problema general del sistema de descentralización español y las sedes de cooperación intergubernamental no son, permítaseme la expresión vulgar, mas que un *parche*. Útiles para canalizar información, útiles para el trabajo técnico y especializado en competencias concretas, útiles para generar un clima de colaboración y de participación. Pero, absolutamente inútiles para determinar el interés general con la participación de todas las instancias interesadas (centrales y periféricas) y para conferir legitimidad democrática directa al proceso interno de adopción de decisiones. Ambos objetivos, participación autonómica en la determinación del interés estatal en la política europea y mayor legitimidad en el proceso de adopción interno de decisiones, sólo pueden obtenerse mediante una profunda reforma del Senado. No sólo respecto a su composición para convertirlo en cámara de representación territorial, sino también respecto a sus funciones para poder vincular las posiciones negociadoras de los poderes centrales. Sin embargo, esa, como es obvio, es otra historia aún más compleja que no podemos examinar en esta intervención.

Muchas Gracias.

## BIBLIOGRAFÍA

La presente ponencia procede, en gran medida, de nuestro trabajo, *Comunidades Autónomas y relaciones internacionales*, Madrid, CEC, 1996. Por ello la bibliografía allí citada es la que ha servido de referencia.

Con posterioridad se han publicado multitud de trabajos. Entre ellos destacaríamos A. MANGAS MARTIN en su manual (junto a D.J: LIÑAN NOGUEIRAS), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, McGraw Hill, Madrid, 1999; los trabajos recogidos en P. PÉREZ TREMPs y otros (coord), *La participación europea y la acción exterior de las CC. AA.*, Marcial Pons. Generalitat de Catalunya, Madrid-Barcelona, 1998; los informes en los sucesivos *Informe Sobre CC. AA.*, Instituto de Derecho Público, Barcelona y el trabajo de M.A. ARIAS MARTINEZ, *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1998.

